



Fluctuaties achterstandscores scholen primair onderwijs



Deze brochure is in co-productie met het CBS vervaardigd.



Voorwoord

Veel scholen krijgen jaarlijks extra middelen van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) voor het tegengaan van onderwijsachterstanden. Omdat ieder kind recht heeft op dezelfde kansen. De verdeling van die middelen is gebaseerd op de onderwijsachterstandenindicator van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). De achterstanden worden berekend op basis van achtergrondkenmerken van leerlingen. Deze kenmerken zijn bij het CBS bekend, maar voor scholen onbekend vanwege privacywetgeving¹. Het bedrag dat u als school voor onderwijsachterstanden krijgt, kan van jaar tot jaar verschillen. Dat kan vragen oproepen, zeker als u de indruk heeft dat het aantal leerlingen of de samenstelling van de leerlingenpopulatie niet is veranderd. Deze brochure is door OCW en het CBS gemaakt om u meer inzicht te geven in de redenen waarom bedragen kunnen wisselen. Daarvoor is het ook nodig uit te leggen hoe die bedragen worden berekend.

1 Voor een uitgebreidere toelichting op hoe het CBS met privacy omgaat zie <https://www.cbs.nl/privacy>





Waarom deze brochure?

Veel scholen hebben te maken met leerlingen met kans op onderwijsachterstanden. Het ministerie van OCW geeft besturen van basisscholen ieder jaar geld om achterstanden te voorkomen en te bestrijden. Deze verdeling gebeurt op basis van de onderwijsachterstandenindicator van het CBS. Het CBS berekent een achterstandsscore per school en OCW stelt de hoogte van de bekostiging per school vast. De bedragen die scholen ontvangen, worden op bestuursniveau uitgekeerd en kunnen van jaar tot jaar fluctueren. Hoe wordt bepaald hoeveel geld u krijgt en hoe komen de fluctuaties tot stand?

Verdeelsystematiek

Voor een zo eerlijk mogelijke verdeling van het geld maakt OCW sinds het schooljaar 2019-2020 gebruik van de onderwijsachterstandenindicator van het CBS². Met deze indicator wordt een onderwijsscore per leerling berekend, die vervolgens wordt gebruikt om een score op schoolvestigingsniveau (hierna: school) vast te stellen³. Ieder jaar berekent het CBS onderwijsscores voor elke leerling zoals weergegeven in figuur 1.

Dat gebeurt door de waarden die bij de achtergrondkenmerken van een leerling horen (coëfficiënten) op te tellen bij de startwaarde (constante). De scores drukken de kans op onderwijsachterstand van een leerling uit: hoe lager de score, hoe groter het risico op onderwijsachterstand.

Ontbrekende gegevens

Van sommige leerlingen ontbreken gegevens die nodig zijn om hun onderwijsscores te berekenen. Bijvoorbeeld omdat er geen informatie beschikbaar is over het opleidingsniveau van hun ouders, of doordat leerlingen niet bekend zijn in de bevolkingsregistratie. Dan wordt informatie die wel bekend is gebruikt om toch de onderwijsscore van zo'n leerling te berekenen. Eén belangrijke groep waarvoor informatie bijvoorbeeld relatief vaak ontbreekt, zijn leerlingen die zijn geregistreerd als asielzoeker en/of een verblijfsvergunning⁴ hebben gekregen. Omdat hier het risico op onderwijsachterstand groot is, wordt voor al deze leerlingen een vaste score gebruikt: het gemiddelde van de scores van de 15% laagst scorende leerlingen.

2 Voor een uitgebreidere toelichting op deze indicator zie het samenvattend rapport <https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2019/45/de-nieuwe-onderwijsachterstandenindicator>

3 Er worden achterstandsscores voor hoofd- en nevenvestigingen vastgesteld, niet voor dislocaties.

4 Dit wordt afgeleid vanuit een bestand van het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA) en de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) met kinderen die sinds 2014 zijn geregistreerd als asielzoeker en/of een verblijfsvergunning hebben gekregen.



Figuur 1: Onderwijsscore berekenen



Startwaarde

Startwaarde die verwijst naar de
verwachte onderwijsscore van leerlingen
die op alle kenmerken een 0 scoren
+ 531,36



Land van herkomst ouders

- 2,29 Turkije
- 2,20 Suriname, Antillen
- 1,26 EU-15, westerse landen
- 1,11 Noord-Afrika
- 1,03 Niet elders genoemd
- 0,61 Nieuwe EU-landen
- +0,00 Nederland
- +0,52 Oost-Azië



Opleidingsniveau vader

- 1,68 Basisonderwijs
- 1,12 Vmbo-b/k, mbo 1
- +0,65 Vmbo-g/t, avo-onderbouw
- +0,00 Mbo 2 en mbo 3
- +1,50 Mbo 4
- +2,97 Havo, vwo
- +2,89 Hbo-, wo-bachelor
- +3,97 Hbo-, wo-master, doctor



Opleidingsniveau moeder

- 0,75 Basisonderwijs
- 1,44 Vmbo-b/k, mbo 1
- +1,18 Vmbo-g/t, avo-onderbouw
- +0,00 Mbo 2 en mbo 3
- +1,43 Mbo 4
- +3,14 Havo, vwo
- +4,06 Hbo-, wo-bachelor
- +5,09 Hbo-, wo-master, doctor



Schuldsanering ouders

- +0,00 Nee
- 2,60 Ja



Verblijfsduur moeder

- +0,09 Nul tot vijf jaar
- +1,46 Langer dan vijf, hooguit tien jaar
- +0,00 Langer dan tien jaar



Gemiddeld opleidingsniveau moeders op de school

tussen -0,30 en +1,07

= ONDERWIJSSCORE



Van score naar bedrag

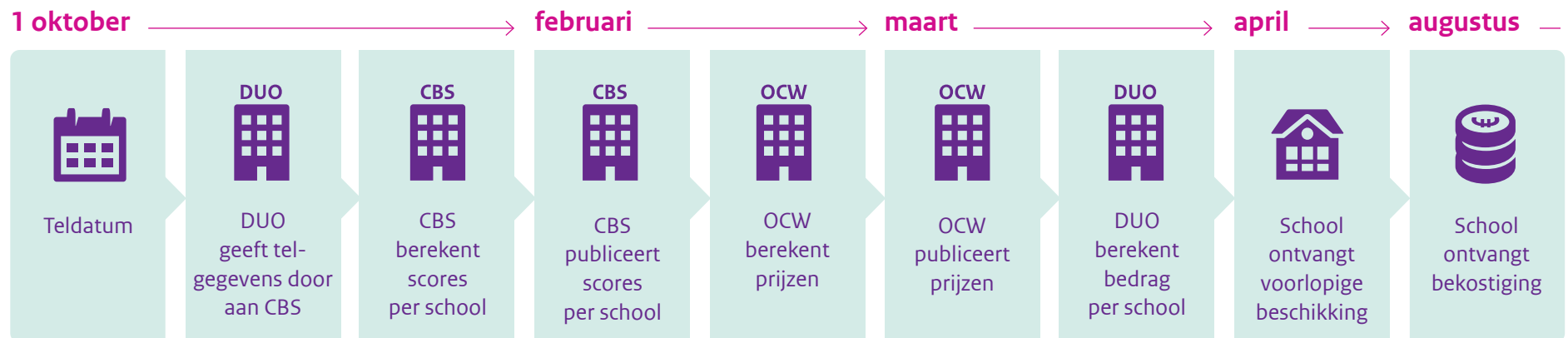
Het CBS telt per school de scores op van de leerlingen die landelijk gezien tot de 15% laagst scorende leerlingen behoren. Dit is de bruto achterstandsscore. Op die bruto score wordt een drempelwaarde in mindering gebracht om versnippering van het budget tegen te gaan. Hierdoor ontvangen alleen de scholen met een relatief hoge achterstandsscore middelen.

De drempelwaarde is afhankelijk van het totaal aantal leerlingen op school: hoe meer leerlingen, hoe hoger de drempel. Na aftrek van de drempel heeft elke school een netto score. Netto achterstandsscores kleiner dan nul worden vervangen door de score nul.

Op basis van de netto achterstandsscores stelt OCW jaarlijks een bedrag per achterstandspunt vast. Het bedrag per achterstandspunt voor schooljaar t (bijvoorbeeld 2021-2022) wordt berekend door de achterstandsscores van alle scholen samen met als teldatum 1 oktober t-1 (in dit voorbeeld 2020) te delen door het totale begrotingsbudget.

Vervolgens beschikt DUO een bedrag aan onderwijsachterstandsmiddelen per school, door het bedrag per achterstandspunt te vermenigvuldigen met de netto achterstandsscore van een school. De voorlopige beschikkingen komen in april van schooljaar t-1 (in dit voorbeeld 2021) bij schoolbesturen terecht, nadat het ministerie van OCW in maart de bedragen, oftewel prijzen, heeft gepubliceerd in de eerste regeling bekostiging personeel van dat schooljaar. De jaarlijkse tijdlijn is in onderstaand figuur weergegeven.

Tijdlijn – jaarlijkse berekening





Waardoor treden er fluctuaties op van jaar op jaar?

Fluctuaties kunnen tot stand komen om verschillende redenen. De redenen kunnen ingedeeld worden in drie categorieën, namelijk dat dezelfde leerlingen andere onderwijsscores krijgen, dat er andere leerlingen met andere scores op een school zitten en dat het leerlingaantal verandert.

Zelfde leerlingen: andere scores

De achterstandsscores van scholen kunnen van jaar tot jaar fluctueren doordat er veranderingen plaatsvinden in de achtergrondkenmerken van leerlingen die in twee opeenvolgende jaren naar dezelfde school gaan. De onderwijsscores van leerlingen worden immers jaarlijks berekend aan de hand van de achtergrondkenmerken in de indicator: het opleidingsniveau van de moeder en vader, het land van herkomst van de ouders, de verblijfsduur van de moeder in Nederland, of ouders in de schuldsanering zitten en het gemiddelde opleidingsniveau van de moeders van de leerlingen op school. Als één of meerdere van deze kenmerken verandert, bijvoorbeeld doordat een moeder langer in Nederland woont, leidt dat tot een andere onderwijsscore van de leerling en mogelijk ook een andere achterstandsscore van de school. De onderwijsscore zal daarbij sterker veranderen als een achtergrondkenmerk met een grotere invloed wijzigt.

Ook als er voor een leerling informatie ontbreekt om de onderwijsscore te kunnen berekenen, kan de score van jaar tot jaar verschillen. De schatting van de onderwijsscore die dan wordt gemaakt op basis van de informatie die wel bekend is, wordt namelijk ieder jaar opnieuw uitgevoerd.

Andere leerlingen: andere scores

De achterstandsscores van een school kunnen verder fluctueren doordat er ieder jaar andere leerlingen op een school zitten. Meestal komt dit door het natuurlijke verloop: groep 8 vertrekt, groep 1 stroomt in en ook in de andere groepen zijn er leerlingen die van school wisselen. Fusies en opheffingen spelen hier echter eveneens een rol in. Net als de ontwikkeling van het aantal asielleerlingen op een school.

Als het risico op onderwijsachterstand van de nieuwe leerlingen verschilt van de vertrekkende leerlingen en/of het aantal leerlingen met risico op onderwijsachterstand verandert, heeft dat gevolgen voor de achterstandsscore en mogelijk eveneens het bedrag dat een school ontvangt.

Ander aantal leerlingen

Het leerlingaantal van een school kan per jaar verschillen. Dit kan het bedrag dat een school ontvangt beïnvloeden omdat het leerlingaantal bijdraagt aan de drempelwaarde: hoe groter het aantal leerlingen, hoe hoger de drempelwaarde, en dus hoe hoger de bruto achterstandsscore moet zijn om bekostiging te krijgen. Als scholen fuseren of worden opgeheven zal het leerlingaantal in het bijzonder sterk veranderen.



Voorbeelden

Om te illustreren waardoor achterstandsscores en bedragen kunnen fluctueren worden vier fictieve voorbeelden beschreven. De achterstandsscores worden berekend met de door OCW vastgestelde aggregatieformule en de waarden die op de volgende pagina zijn weergegeven.

In de voorbeelden is verondersteld dat de achterstandsscore van iedere school binnen het bestuur bepalend is voor het bedrag dat die school ontvangt van een bestuur. Een bestuur kan ook besluiten het bedrag dat zij ontvangt op basis van de achterstandsscores van alle scholen binnen het bestuur op een andere manier over scholen te verdelen. Deze kanttekening geldt bij alle voorbeelden.





Berekening netto achterstandsscore

Om de voorbeelden simpel te houden, en omdat deze cijfers van jaar tot jaar behoorlijk stabiel zijn, zijn een aantal elementen uit deze formule gelijk gehouden voor alle voorbeelden en voor beide schooljaren binnen de voorbeelden. In **rood** staan deze stabiele factoren aangegeven.

**Bruto achterstandsscore
zonder drempel**

$$A = D - C$$

C: onderwijsscore per leerling
D: gemiddelde onderwijsscore van alle (bekostigde) basisschoolleerlingen in Nederland

535

Drempelwaarde

$$B = E \times F \times (D - G)$$

E: aantal (bekostigde) leerlingen van de basisschool
F: bij ministeriële regeling bepaald percentage landelijk gemiddelde onderwijsscore

12%

G: landelijk gemiddelde onderwijsscore van leerlingen die behoren tot de laagste 15%

530

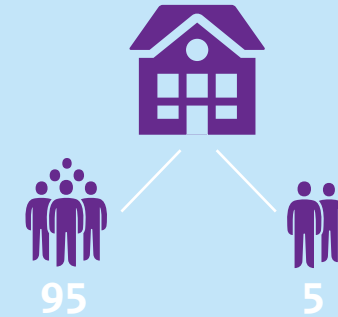
Netto achterstandsscore van een school

$$A - B$$

De bruto achterstandsscore (A) is in de voorbeelden niet zelf te berekenen en moet als gegeven aangenomen worden. Door afronding kan het voorkomen dat de weergegeven uitkomsten niet exact overeenstemmen met de som van de getallen.

Het bedrag per achterstandpunt = 585 euro

Ter illustratie:



Een school heeft 100 leerlingen, waarvan er 5 met onderwijsscores die bij de laagste 15% behoren. De onderwijsscore van die 5 leerlingen bedraagt 530.

Dat geeft een **brutoscore** van 25, namelijk $((535 - 530) \times 5)$.

De **drempelwaarde** wordt berekend over alle leerlingen en is in dit geval 60, namelijk $(100 \times 0,12 \times (535 - 530))$.

Dat geeft een negatieve **netto achterstandsscore** en de school krijgt in dit geval dus geen extra geld om onderwijsachterstanden te voorkomen en bestrijden.



Voorbeeld 1: Opleidingsniveau van Turkse ouders gaat omhoog

De school in voorbeeld 1 krijgt te maken met een forse daling van het geld dat zij ontvangt, terwijl er op het eerste oog weinig is veranderd. Het is en blijft een wat grotere school met een behoorlijk aandeel leerlingen met een Turkse migratieachtergrond. De verwachte onderwijsachterstand daalt echter toch flink, doordat de Turkse leerlingen die nieuw in groep 1 instromen hoger opgeleide moeders hebben dan de Turkse leerlingen die vanuit groep 8 naar de middelbare school uitstromen.

Berekeningen voorbeeld 1

		Jaar 1	Jaar 2	Vershil
	Aantal leerlingen	400	400	0
	Aantal leerlingen met Turkse herkomst	120	120	0
	w.o. moeder met mbo 1	60	45	-15
	w.o. moeder met mbo 4	45	60	15
Coëfficiënt kenmerk⁵ x aantal leerlingen	Turkse leerlingen met moeders met mbo 1	-86	-65	22 ⁶
	Turkse leerlingen met moeders met mbo 4	64	86	21
	Gemiddeld opleidingsniveau ⁷	-8	36	44
Berekening achterstandsscore en bedrag	A bruto achterstandsscore zonder drempel	800	713	-87
	B drempelwaarde	240	240	0
	Netto achterstandsscore A - B	560	473	-87
	Bedrag (netto achterstandsscore x prijs)	€ 327.600	€ 276.676	- € 50.924

Het aantal leerlingen (400) en de drempelwaarde (B: 240) zijn op deze school stabiel. De achterstandsscore verandert wel. Op de school gaan namelijk 15 Turkse leerlingen weg met een moeder met opleidingsniveau mbo 1 en komen er 15 Turkse leerlingen in groep 1 bij met een moeder met opleidingsniveau mbo 4.⁸ Hierdoor hebben de nieuwe leerlingen minder kans op achterstand ten opzichte van de vertrekkende leerlingen. Omdat het opleidingsniveau van de individuele Turkse moeders stijgt, neemt het gemiddelde opleidingsniveau van alle moeders op school eveneens toe. Ook hierdoor daalt de achterstandsscore van de school. In totaal neemt deze met 87 (-22 + -21 + -44) punten af. Dit betekent dat het bedrag met € 50.900 daalt: van € 327.600 naar € 276.700.

5 Voor de coëfficiënten in de voorbeelden zie steeds [figuur 1](#).

6 De rood of groen omcirkelde cijfers geven het verschil in A aan.

7 De coëfficiënt van gemiddeld opleidingsniveau van moeders op school verandert als het opleidingsniveau van moeders verandert. In dit voorbeeld in jaar 1 -0,02 en in jaar 2 0,09.

8 Voor de eenvoud gaan we er van uit dat deze leerlingen ondanks hun moeders met een hogere opleidingsniveau toch nog bij de leerlingen met de laagste 15% onderwijsscores horen.



Voorbeeld 2: School in krimpgebied met veel schuldenproblematiek

Voorbeeld 2 gaat over een school in een krimpgebied met veel schuldenproblematiek waarvan het leerlingenaantal daalt. Hoewel het leerlingenaantal daalt, stijgt het bedrag dat de school ontvangt juist. De leerlingen die blijven, zijn in dit voorbeeld namelijk de leerlingen met (een grotere) kans op achterstand dan de leerlingen die vertrekken: hun ouders zitten vaker in de schuldsanering. De bruto achterstandsscore daalt daardoor minder hard dan de drempelwaarde.

Berekeningen voorbeeld 2

		Jaar 1	Jaar 2	Vershil
	Aantal leerlingen	150	132	-18
	Aantal leerlingen met ouders in de schuldsanering	16	15	-1
Coëfficiënt kenmerk x aantal leerlingen	Leerlingen met ouders in de schuldsanering	-42	-39	3
Berekening achterstandsscore en bedrag	A bruto achterstandsscore zonder drempel	180	177	-3
	B drempelwaarde	90	79	-11
	Netto achterstandsscore A - B	90	98	8
	Bedrag (netto achterstandsscore x prijs)	€ 52.650	€ 57.447	€ 4.797

De school heeft in het eerste jaar 150 leerlingen. In het tweede jaar zijn er 18 leerlingen minder, maar veel leerlingen met ouders in de schuldsanering zijn gebleven. Van de 16 leerlingen met ouders in de schuldsanering in jaar 1 blijven er 15 over in jaar 2. Deze afname zorgt ervoor dat de achterstandsscore zonder drempel (A) met 3 punten daalt. Aangezien de drempel door de daling van het leerlingenaantal meer daalt (met 11 punten), stijgt de netto achterstandsscore (A-B). De achterstandsscore stijgt met 8 punten wat resulteert in een stijging van het bedrag van € 4.800.



Voorbeeld 3: Dure nieuwbouwwijk

Het derde voorbeeld gaat over een school in een randgemeente waar een duurdere nieuwbouwwijk wordt gebouwd. Dit trekt een groep welvarende ouders aan die beduidend hoger zijn opgeleid dan de ouders die al in deze randgemeente woonden. Het aantal leerlingen van de school groeit hierdoor, maar die groei komt wel vooral op het conto van leerlingen zonder verhoogde kans op onderwijsachterstand. Slechts een klein aantal van de nieuwe leerlingen heeft een verhoogde kans op achterstand. Als gevolg hiervan stijgt de bruto achterstandsscore minder hard dan de drempelwaarde, en daalt het bedrag dat de school ontvangt.

Berekeningen voorbeeld 3

		Jaar 1	Jaar 2	Vershil
	Aantal leerlingen	200	230	30
	Aantal leerlingen met achterstand	46	48	2
Berekening achterstandsscore en bedrag	A bruto achterstandsscore zonder drempel	500	510	10
	B drempelwaarde	120	138	18
	Netto achterstandsscore A - B	380	372	-8
	Bedrag (netto achterstandsscore x prijs)	€ 222.300	€ 217.620	- € 4.680

Het aantal leerlingen neemt in een jaar tijd toe met 30 leerlingen, van 200 naar 230 leerlingen. Door deze stijging neemt ook de drempel toe (B) met 18. Omdat van de nieuwe leerlingen slechts enkelen een verhoogd risico op achterstand hebben, en het risico op achterstand van de oudere leerlingen gelijk blijft, neemt de bruto achterstandsscore (A) slechts met 10 punten toe. Dit betekent dat de netto achterstandsscore met afgerond 8 punten daalt. Hierdoor ontvangt de school bijna € 4.700 minder.



Voorbeeld 4: Toenemend aantal migranten

De school in dit voorbeeld ligt in een wijk waar het aandeel migranten stijgt. Dit heeft gevolgen voor de leerlingensamenstelling van de school. Er komen steeds meer leerlingen op school met een migratieachtergrond. Leerlingen van ouders met een Nederlandse herkomst vertrekken juist. Hierdoor neemt het aantal leerlingen met risico op onderwijsachterstand toe en stijgt de achterstandsscore van de school en het budget dat zij ontvangt.

Berekeningen voorbeeld 4

	Jaar 1	Jaar 2	Vershil
Aantal leerlingen	200	200	0
Aantal leerlingen met Nederlandse ouders	155	135	-20
Aantal leerlingen met Noord-Afrikaanse ouders	5	20	15
Aantal asielkinderen	5	10	5
Coëfficiënt kenmerk x aantal leerlingen			
Leerlingen met Nederlandse ouders	0	0	0
Leerlingen met Noord-Afrikaanse ouders	-6	-22	-17
Leerlingen met asiel	25	50	25
Berekening achterstandsscore en bedrag			
A bruto achterstandsscore zonder drempel	180	222	42
B drempelwaarde	120	120	0
Netto achterstandsscore A - B	60	102	42
Bedrag (netto achterstandsscore x prijs)	€ 35.100	€ 59.465	€ 24.365

Deze school heeft in beide jaren 200 leerlingen en dus te maken met eenzelfde drempelwaarde (B) van 120 punten. De achterstandsscore van de school stijgt. Dit komt doordat er enerzijds 20 leerlingen met ouders met een Nederlandse herkomst van de school afgaan. En daar anderzijds 5 asielkinderen en 15 leerlingen met Noord-Afrikaanse ouders voor terugkomen. Dit leidt ertoe dat de achterstandsscore met 42 punten stijgt en het bedrag dat de school krijgt € 24.400 toeneemt.



Hoe om te gaan met fluctuaties?

In deze brochure is uitgelegd wat maakt dat het bedrag dat u per jaar ontvangt voor onderwijsachterstanden behoorlijk kan wisselen. De achterstandsmiddelen die u ontvangt, zijn gebaseerd op zo actueel mogelijke gegevens van uw leerlingenpopulatie. Dat betekent ook dat in de achterstandsmiddelen veranderingen kunnen optreden. Meer inzicht in de veranderingen draagt bij aan het vertrouwen in de verdeling en de juistheid van de scores van scholen en/of besturen.

Zodra u op basis van de gepubliceerde scores en/of beschikking, een indicatie heeft dat uw achterstandsmiddelen het komende schooljaar (behoorlijk) gaan wijzigen, dan raden we aan om hierover met uw bestuur/schoolleiders en financieel medewerker in gesprek te gaan. Achterstandsmiddelen zijn onderdeel van de lumpsum en besturen bepalen zelf hoe zij de middelen verdelen over de scholen. Dit kan ruimte bieden om zo'n wijziging op te vangen.





Meer informatie

Voor meer informatie kunt u terecht op:

<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/voorschoolse-en-vroegschoolse-educatie/financiering-onderwijsachterstanden>
en <https://www.cbs.nl/nl-nl/dossier/dossier-onderwijsachterstanden>.



CBS

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Maart 2021